



智库研究
丛书-01

丛书主编 黄宪起
丛书副主编 张伟

新型智库 基本问题研究

张伟◎著



中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House



国家出版基金项目
National Publishing Fund Project



智库研究
丛书-01



丛书主编 黄宪起
丛书副主编 张伟

新型智库 基本问题研究

张伟◎著



中共中央党校出版社

The Central Party School Publishing House

图书在版编目 (CIP) 数据

新型智库基本问题研究/张伟著. --北京: 中共
中央党校出版社, 2017. 6

(智库研究丛书)

ISBN 978-7-5035-6031-6

I. ①新… II. ①张… III. ①咨询机构-研究-中国
IV. ①C932. 82

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 322966 号

新型智库基本问题研究

策划统筹 曲 炜

责任编辑 楚双志 李瑞琪

版式设计 尉红民

责任印制 王洪霞

责任校对 王 微

出版发行 中共中央党校出版社

地 址 北京市海淀区大有庄 100 号

电 话 (010) 62805830 (总编室) (010) 62805821 (发行部)
(010) 62805034 (网络销售) (010) 62805822 (读者服务部)

传 真 (010) 62881868

经 销 全国新华书店

印 刷 三河市华润印刷有限公司

开 本 700 毫米×1000 毫米 1/16

字 数 246 千字

印 张 16.75

版 次 2017 年 6 月第 1 版 2017 年 6 月第 1 次印刷

定 价 51.00 元

网 址: www.dxcbs.net 邮 箱: cbs@ccps.gov.cn

微 信 ID: 中共中央党校出版社 新浪微博: @党校出版社

版权所有·侵权必究

如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换

智库研究丛书

>>> 总序

纵观当今世界各国现代化发展历程，智库在国家治理中发挥着越来越重要的作用，体现了一个国家的综合实力。智库不仅作为公共政策咨询体系的“硬”支撑，同时也是协商民主广泛多层制度化发展的助推器，是引领社会思潮、启发民智的思想库，是联通政学两界高端人才的旋转门，是政府与社会有效互动的纽带，是国际合作共赢的沟通平台，是撬动全球竞争格局的杠杆。无论在各国的国内事务领域还是在国际政治经济舞台上，都活跃着一大批智库的身影。智库日益成为国家治理、全球治理体系中不可或缺的重要组成部分。

对于现代中国，智库建设显得尤其迫切。在政府决策中，我国历来重视发挥专家咨询的作用，一些具有智库性质的机构也一直承担着一定的“辅政”功能。但随着当前形势发展，破解改革发展稳定难题、应对全球性问题的复杂性艰巨性前所未有，相对于当前各领域决策科学化民主化的迫切需求，相对于现代国际智库整体发展水平，我国传统智库体系发展已经严重滞后，智库建设跟不上、不适应现象日益突出。为推动国家治理体系和治理能力现代化、增强国家软实力，尽快实现中国智库建设现代化，其意义重大、刻不容缓。

当前，中国特色新型智库建设进入“春天”。尤其党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视智库建设，要求

把智库作为国家软实力的重要组成部分，智库建设被提升到国家战略的层次和高度。2013年11月，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》首次提出，“加强中国特色新型智库建设，建立健全决策咨询制度”。2014年10月27日，习近平总书记任中央全面深化改革领导小组第六次会议审议《关于加强中国特色新型智库建设的意见》时指出：我们进行治国理政，必须善于集中各方面智慧、凝聚最广泛力量。改革发展任务越是艰巨繁重，越需要强大的智力支持。2015年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅专门印发《关于加强中国特色新型智库建设的意见》，作为中国特色新型智库体系建设的总方案，中国特色新型智库建设迎来历史上前所未有的战略机遇，迅速形成中央积极引导、各地方各部门踊跃投入的氛围。2015年11月，中央全面深化改革领导小组第十八次会议通过《国家高端智库建设试点工作方案》，共有25家机构入选首批国家高端智库建设试点单位。

在中国特色新型高端智库发展新格局中，中央党校具有格外重要的位置和优势。在中央和国家支持下，中央党校实施了“创新工程”，把智库建设作为与教学并列的两大创新主题之一，足见中央党校对智库建设的重视。被明确列入先行开展试点建设的国家高端智库名单，对中央党校智库建设又是一个巨大推动。中央党校有条件、有能力建设国家亟须、特色鲜明、制度创新、影响突出、引领发展的新型高端智库，并在智库研究领域发挥排头兵作用。

当前，我们对于中国特色新型智库的研究和认识整体上仍处于初始阶段，难免存在诸多理论误区和困惑。对于如何着手开展中国特色智库建设，难免出现一哄而起、无所适从的现象。如果不能及时广开言路、开阔视野、紧贴中国现实深入开展研究讨论，将不利于我国智库建设进程的顺利推进和长远发展。近两年

来,国内智库研究呈迅速增长态势,但总体上,关于智库的学术成果数量还比较少;我们仍然主要处于借鉴学习阶段,尤其是对美国智库建设的借鉴学习比较多;核心作者数量不多,整体研究力量仍显薄弱;研究成果的整体学术质量有待提高,经验性、应用性、普及性的研究成果比例较高;研究主题散乱现象比较明显,规范性、系统性、理论性方面存在欠缺,^①尤其是对智库专门的系统的学术研究,至今还是空白。

为推动中国特色新型智库的建设实践和理论研究,我们酝酿策划了这套丛书,首批推出九本,试图从多个研究视角对智库建设进行剖析。其中,《新型智库基本问题研究》就我国智库建设中的一些重大理论问题,尤其是一些容易形成理论误区的基本问题进行分析;《中国特色新型智库研究概览》选编了近期有关中国特色新型智库建设的观点著述,包括高层论述、论坛研讨、学术观点、国外经验等;《智库能力评价与创新》就当前国内外关于智库能力评价的经验做法进行梳理,提出关于中国智库能力的新框架,并相应就如何进行智库能力创新进行探讨;《智库协同创新研究》基于中国智库机构的“条条化”特点,以党校系统为例,探索智库协同创新问题;《智库建设法治化研究》基于国外智库建设法治化实践经验,探讨了如何促进中国智库法治化的目标与路径;《国际智库发展模式》从政策参与、影响社会、制度促进、组织管理、项目管理、全球化发展等角度,探讨了国际智库的发展经验;《中国民间智库发展研究》探讨了中国民间智库发展的历程、现状、制度环境、困境、策略等,并借鉴国外经验,提出中国民间智库发展的对策;《智库研究与管理方法》从微观层面入手,对智库研究方法和智库管理方法进行了梳理;《国外智库研究要览》从多个层面和角度汇集了国外关于智库的

^① 参见邱均平:《中国智库理论研究的最新进展与趋势》,《重庆大学学报(社会科学版)》2016年第2期。

学术研究现状、成果、经验等。

本丛书作者以中青年学者为主，他们在已经非常繁忙的现有教学、科研工作中额外付出大量心力，勇于在一个全新的领域进行探索，其精神可嘉。不必讳言，作为智库研究领域的新探索，这套丛书肯定存在着很多不足甚至缺陷。因为本丛书研究视角“多元”，而且定位“学术”研究，在当前国内智库研究总体水平不高、文献成果总体数量不多、专门研究者缺乏的情况下，研究深度必然受到“局限”，结合中国特色场景时难免生硬，在研究内容上难免出现交叉、重复。本丛书立足于抛砖引玉，所著材料和观点仅供广大研究者和实践者参考，期望能对大家理解中国特色新型智库建设的新思想、新观点、新目标和新举措等有所启发。我们能够承诺的是，丛书作者们将会继续在智库研究领域进行“深耕”，希望有机会能够对丛书中的内容不断进行更新，就更多、更具体的课题进行探讨，适时推出新的版本，使丛书内容更加丰富，更加贴近现实。诸多不当、不足之处，文责自负，请读者朋友谅解并指正。

本丛书得到了2016年度国家出版基金项目资助，得到了中央党校科研基金重点项目资助。在本丛书策划、出版过程中，中央党校出版社曲炜、楚双志两位编审付出大量心血。本丛书在写作中参考了许多国内外文献，体现了原著者、论者的理论和学术贡献。在此，对他们一并表示感谢。

黄宪起

2017年6月

前言

智库在当代世界，尤其是西方发达国家，成为社会体系不可或缺的公共角色。它对社会健康运行起着不可替代的作用，对社会各个阶层都有深远的影响，成为国家软实力的重要标志。在我国，智库建设也已经成为国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。讲传统，中华文明源远流长，历史上从来不乏影响时事发展、让后世津津乐道的智囊人物；讲当下，中央顺应时势、及时决策，大力推动中国特色新型智库建设，迅速形成智库建设热潮。我国智库建设进入了前所未有的“春天”。

同时，凡事都有一个发展过程，从无到有、从有到好、从好到优。现代智库是个“舶来品”，源于西方、兴于西方，对于中国来说仍然是个新鲜事物。我们对智库的认识，既熟悉，又陌生。说熟悉，是因为我们总是不经意间就会听到它、谈到它，甚至受它影响；说陌生，是因为对大多数人来说身边鲜见智库活动，也不尽了解国际智库实际运行情况。与一些发达国家的智库相比，我国当前的智库建设水平仍然处于“初级阶段”，这是本书立论的基础。

凡初级阶段，势头往往生机勃勃、前景广阔；同时，现状往往呈现粗线条，有许多不尽如人意之处，建设过程中要经历很多困难和困惑。实际上也确实如此。如果把2014年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强中国特色新型智库建设的意见》作为一个时间节点，虽然至今仅两三年时间，我国智库建设已成绩斐然、有目共睹；同时，也出现了各种鱼龙混杂的现象，在一些智库建设基本问题上认识不清，甚至陷入理论和实践的误区。

其中，梳理、澄清一些基本问题的认识非常关键。实践中的问

题，往往来自认识上的偏差。本书尝试放眼世界、对国外智库发展经验进行分析评鉴，并紧密结合国情、适应特定发展需求，对过去几年我国智库建设实践进行梳理、思考，加深对一些推动我国新型智库建设基本问题的认识。

本书是以问题为导向的。很多问题的提出、讨论和结论，都是作者的粗浅认识。有诸多不当之处，作者文责自负。对引述的相关文著作者，在此一并表示感谢。

张 伟

2017年6月于华盛顿

第一章 孰是孰非——智库是个筐，啥都可以装？

一、模糊的边界：到底有多少智库	1
二、基本定位：政策研究和咨询	5
三、最大争议：智库独立性	7
四、必要门槛：智库非营利性和公共性	15
五、能力条件：智库创新性	17
六、组织支撑：智库实体性	18
七、职能要求：智库专门性	20
八、智库建设阶段与要素类别	21
九、智库机构甄别	23

第二章 智库何能——智库只是咨政工具吗？

一、决策科学化民主化的“外脑”	29
二、政策沟通的平台和纽带	36
三、国际关系的“第二轨道”	39

四、启发民智的“思想源泉”	41
五、精英人才的“蓄水池”	44
六、政策科学的“催化剂”	47

第三章 智库何兴——智库兴起的动力和支撑条件是什么？

一、传统动力：强国路上的思想之矛	51
二、硬实力支撑：经济持续繁荣	59
三、软实力支撑：体制环境	61

第四章 智库何多——智库只有一种模式吗？

一、美国智库模式独树一帜	66
二、加拿大智库与近邻迥然不同	76
三、欧洲政党依附性智库发展模式及其反思	81
四、亚洲智库的政府背景最为显著	88
五、俄罗斯智库的计划体制模式	97
六、探索中国智库模式	100

第五章 孰优孰劣——如何看待智库评价排名和标准？

一、智库评价迅速成为热点	103
二、智库评价研究的争议	123
三、能力视角的智库评价研究	134

第六章 智库何生——中国智库生长的“土壤” 和现状是什么？

一、中国古代幕僚文化及其影响	144
二、现代智库与古代幕僚的主要区别	150
三、中华人民共和国成立后中国智库发展与现状	154
四、官方智库机构体制惯性	155
五、智库建设的“一哄而上”	161

第七章 政府何为——政府如何在宏观层面为智库 建设提供助力？

一、更加开放的咨政需求和参与机制	163
二、更具有竞争性的智库布局	166
三、更加完善的法律与政策支持	183

第八章 智库何为——智库如何提高自身管理水平？

一、智库机构专门化	191
二、智库战略管理	196
三、智库协同合作	200
四、智库项目管理	204
五、智库选题管理	209
六、智库传播管理	211
七、智库经费管理	217
八、智库人才管理	222

第九章 专家何为——智库研究人员应强化哪些专业素养？

一、智库人才特殊性与需求迫切性	226
二、智库专家应是复合型人才	232
三、智库专家应是政策分析师	238
四、智库专家应善于把握“政策窗口”	243
五、智库专家应具有创新意识	246
主要参考文献	250

第一章 孰是孰非

——智库是个筐，啥都可以装？

在智库建设初期阶段中，借鉴国外智库建设经验、结合中国当前智库建设实际，对我国当前涌现的各类智库进行要素分析和地位界定，主要是出于现实中智库满天飞、泥沙俱下的“无奈”，以及相应带来的“智库是个筐，啥都可以装”的困惑和误解，突出体现了本书的“问题导向”。通过本章的讨论，期望在理论上有助于澄清我们对智库的基本认知，实践上有助于避免我们在智库建设上偏离方向。当然，本章内容是学术探讨性的，只反映了作者一家之言，以及目前的认识水平。

一、模糊的边界：到底有多少智库

智库（think tank）的概念似乎是清晰的，过去多被翻译成“思想库”，又被称作“思想工厂”（think factory）、“外脑”（outside brain）、“脑库”（brain tank）、“智囊团”（brain trust）、“咨询公司”（consultant corporation）或“情报研究中心”（intelligence research center），等等。在我国，“软科学机构”是个与智库有些类似的名称。最初，它是第二次世界大战期间美国国防科学家和军事参谋在一起讨论战略问题的密室，如今发展成为遍布世界、影响巨大的公共政策研究咨询机构。

然而,“智库”界定本身是一个难以完成的命题^①。遍查各种论著、工具书或官方文件等,我们会很容易得出结论:根本没有关于智库概念及其要素的统一界定,不仅因为大家理解不同,更因为根本不存在统一模式的智库^②。从不同方面,尤其学者对于智库概念的各种描述,可以看出,大家对智库所应具备的特征要素的理解差异很大。因此,我们需要澄清一个看似无足轻重,但实际非常基础的问题:智库到底是什么、不是什么。换句话说,哪些机构确定属于智库,毫无争议,“放之四海而皆准”;哪些确定不属于智库,几乎没有商榷的余地;还有哪些机构有争议,大家各有各的意见和标准,谁也难说服谁;还有哪些属于“中国特色”的机构,国际上可能有人不太认同,但却适用于中国当前特定的智库建设阶段。

提出这个问题,绝不是为了概念而概念,而是在现实智库建设中遇到了因智库界定不清所引发的诸多问题。在国家倡导下,自上而下激发起各个方面、各个层级的智库建设热潮,这个现象固然可喜,但也带来发展中的各种常见问题。在智库建设和智库研究中,一些争议和误区,往往源自对智库界定的不清晰。比如,不顾自身能力和职能定位,各类机构都随意宣称自己是智库;至于开展智库活动,则“智库是个筐,啥都可以装”;开个研讨会,都要打着智库论坛的名义;在评价研究中,智库界定标准不一,研究对象混乱;对“中国到底有多少智库”这个问题,不同学者和机构的答案往往差异很大,容易让人陷入智库数量迷丛;等等,不一而足。如果智库本身变得模糊不清,谈何智库建设?

专栏:中国到底有多少智库?

在 2007 年度和 2008 年度麦甘的《全球智库报告》中,中国智库

① 参见〔德〕帕瑞克·克勒纳著,韩万渠译:《智库概念界定和评价排名:亟待探求的命题》,《中国行政管理》2014 年第 5 期。

② 参见〔美〕唐纳德·E. 埃布尔森著,扈喜林译:《智库能发挥作用吗?》,上海社会科学院出版社 2010 年版,第 5—6 页。

只有 70 余家。然而根据 2009 年度《全球智库报告》公布的数据,中国智库数量突增到 428 家。其后,每年度收录的中国智库数量保持大致稳定,在 430 家左右,如 2010 年 425 家、2011 年 425 家、2012 年 429 家、2013 年 426 家、2014 年 429 家、2015 年 435 家、2016 年 435 家^①。

在中国,科技管理部门把为政策制定者提供决策建议和咨询的研究工作看做“软科学”,相应的研究机构就是软科学机构。从概念上看,智库与软科学研究机构关系密切。在国内学者广为接受“智库”这个提法之前,大家更熟悉的是“软科学”研究机构。根据中国科学技术部办公厅、中国科学技术发展战略研究院发布的《2009—2010 年度全国软科学研究机构统计调查报告》,截至 2010 年底,全国共有软科学研究机构 2408 家。相对于 2006 年,增加 1075 家,即增加 80.6%^②。如果把软科学研究机构大致等同于智库机构,那么可以认为当前我国智库应有 2000 多家。有学者曾在 2004 年的一项智库调查中,向在科技部注册备案的软科学研究机构中选取了 1124 家发送问卷^③,一定程度上可以认为当时中国智库数量有 1000 多家。

可以看出,上述两种不同来源的数据统计有相当大的差距。其原因,恰恰在于智库界定的差异。吊诡的是,麦甘也把智库泛泛地界定为政策研究机构,类似于软科学机构的界定。当然,麦甘具体操作上是如何遵循这个智库标准并进而筛选出 400 多家中国机构的,我们并不清晰。相对而言,软科学机构所包含的种类反倒比较明确。

从机构性质上分,软科学机构包括企业法人、事业法人、社团法人、非国有非企业法人(民办非企业法人)、非独立法人、机关法人等六类。高等学校的软科学研究机构是我国软科学研究的主要力量,政府项目是软科学研究机构经费的主要来源。在全国 2408 家软科学研究

① 根据历年〔美〕詹姆斯·G. 麦甘所著《全球智库报告》相关数据整理。

② 参见徐晓虎、陈圻:《智库发展历程及前景展望》,《中国科技论坛》2012 年第 7 期。

③ 参见朱旭峰:《中国思想库:政策过程中的影响力研究》,清华大学出版社 2009 年版,第 19—21 页。

机构中, 高等学校的软科学研究机构 1171 家, 占到全国软科学研究机构总数的近一半。其中, 国务院各部委、直属机构所属的软科学研究机构 178 家, 占全部机构总数的 7.4%。中央、省、直辖市、自治区、计划单列市和地级市党委及政府从事软科学研究的机构 337 家, 占全国软科学研究机构总数的 14.0%。省、直辖市、自治区、计划单列市及地级市所属软科学研究机构共 450 家, 占全部机构总数的 18.7%。另外, 软科学机构还包括了机关法人(占全国软科学研究机构的 8%)及社团法人(约占全国软科学研究机构的 5%)。

我们对智库界定问题进行探讨的角度是, 从智库概念入手, 挖掘出一般意义上智库必须具备的若干要素, 从而对智库范围作出一个明确界定。只有具备了这些要素, 才能算做智库。其思路, 是“证伪”而不是“证实”。证实的思路, 是“只要”具备了这些要素, 就“是”智库。证伪的思路, 则是“只有”具备了这些要素, 才“可能”是智库。正如波普尔的理论认为, 科学“证实”是不存在的, 只能“证伪”^①。这同时意味着, 某些机构即使具备了这些要素, 仍可能不属于我们想要划入的智库范围。

对智库要素的界定, 最好既简练又完整。正是智库的丰富内涵, 导致其概念和边界的模糊化, 智库属性数量和其涵盖的机构数量之间是反比关系。也就是说, 在智库界定中, 对应的特征属性越多, 符合这些属性的机构就越少, 但智库范围就越明确; 相反, 智库对应的特征属性越少, 符合标准的机构越多, 但智库范围越模糊。同时, 智库界定中的一些属性本身存在问题, 它们并非不证自明^②。因此, 智库要素界定面临的挑战在于, 既要尽可能简化, 又要尽力涵盖智库必需

① 因为解释者总可以挑选事实来凑合已有的理论, 使之看起来好像被“证实”了。但是“证伪”就不一样了, 在波普尔提出的“科学发现的逻辑”中, 理论必须提出可被实验检验的猜想, 该猜想经过实验检验, 通过结果是否符合预测来判断理论是否被证伪。科学理论必须具有可证伪性, 否则就不是科学。

② 参见〔德〕帕瑞克·克勒纳著, 韩万渠译:《智库概念界定和评价排名: 亟待探求的问题》,《中国行政管理》2014 年第 5 期。